RESOLUCIÓN 820/2022, de 16 de diciembre

Artículos: 2 a) y 7 a) LTPA; 15 y 24 LTAIBG

Asunto: Reclamación interpuesta por SINDICATO PROFESIONAL DE POLICÍAS MUNICIPALES DE ESPAÑA (en adelante, la persona reclamante), representada por *XXX*, contra el Ayuntamiento de Algeciras (en adelante, la entidad reclamada) por denegación de información pública.

Reclamación: 455/2022

Normativa y abreviaturas: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG)

ANTECEDENTES

Primero. Presentación de la reclamación.

Mediante escrito presentado el 16 de septiembre de 2022 la persona reclamante, interpone ante este CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA (en adelante Consejo) Reclamación en materia de acceso a la información pública contra la entidad reclamada, al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG) y el artículo 33 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante LTPA).

Segundo. Antecedentes a la reclamación.

1. La persona reclamante presentó el 8 de febrero de 2021 ante la entidad reclamada, solicitud de acceso a:

> *"Copia completa del expediente administrativo del procedimiento de selección por concurso-oposición de una vacante de Superintendente de la Policía Local de Algeciras en la que el Sr. [apellidos] adquirió la condición de Superintendente del Cuerpo de la Policía Local de Algeciras, con especial referencia a;*
>
> *- Boletín, edicto, decreto o publicación del tribunal calificador de dicho procedimiento.*
>
> *- Boletín, edicto, decreto o publicación de todo el proceso de oposición (pruebas físicas, teóricas, de conocimiento, psicotécnico...) con indicación de las calificaciones de todos los aspirantes.*
>
> *- Boletín, edicto, decreto o publicación de todo el proceso de concurso.*
>
> *- Boletín, edicto, decreto o publicación donde se indique la persona que ha ganado dicho concurso-oposición.*

- Boletín, edicto, publicación o decreto de nombramiento como funcionario en prácticas del ganador dicho concurso-oposición.

-Actas del curso de formación de la ESPA donde se indique comienzo del curso en cuestión, así como calificación final.

- Boletín, edicto, publicación o decreto de nombramiento como funcionario de carrera del ganador dicho concurso-oposición una vez finalizado el curso de formación.

-Boletín, edicto, publicación o decreto donde se indique que el [apellidos] la adquirido la condición de Superintendente de la Policía Local de Algeciras.

- Además, si existieran recursos en el propio procedimiento administrativo, solicitamos copia de los mismos, así como la resolución adoptada

2. La persona reclamante manifiesta que no ha obtenido respuesta a su solicitud.

Tercero. Tramitación de la reclamación.

1. El 20 de septiembre de 2022 el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación. El mismo día se solicitó a la entidad reclamada copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver la reclamación. Dicha solicitud es comunicada asimismo por correo electrónico de fecha 21 de septiembre de 2022 a la Unidad de Transparencia respectiva.

2. El 27 de septiembre de 2022 la entidad reclamada presenta escrito de respuesta a este Consejo, en el que se incluye cierta documentación relacionada con la petición de información. La entidad manifiesta lo siguiente, en lo que ahora interesa:

> *"Conceder un plazo de quince días a [nombre y apellidos], para que en dicho plazo pueda alegar lo que estime oportuno en defensa de sus derechos e intereses, a la vista del escrito remitido por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en referencia al reclamante, Sindicato Profesional de las Policías Municipales de España, reclamación 455/2022, en solicitud de copia completa del expediente administrativo del procedimiento de selección por concurso-oposición de una vacante de Superintendente de la Policía Local de esta Ciudad de Algeciras, remitiendo copia de dicha reclamación al interesado, debiéndose aportar el presente Decreto al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía como inicio del trámite de alegaciones y suspensión del plazo concedido de diez días, a este Excmo. Ayuntamiento para aportar el expediente completo antes señalado."*

3. El Consejo requiere a la entidad reclamada el día 29 de septiembre de 2022 que le informe del resultado del procedimiento tras la realización del tramite de alegaciones.

A la fecha de firma de este Resolución, no consta que la entidad reclamada haya contestado al anterior requerimiento.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Sobre la competencia para la resolución de la reclamación.

1. De conformidad con lo previsto en los artículos 24 LTAIBG y 33 LTPA, en relación con lo dispuesto en el artículo 3.1. d) LTPA, al ser la entidad reclamada una entidad local de Andalucía, el conocimiento de la presente reclamación está atribuido a la competencia de este Consejo.

2. La competencia para la resolución reside en el Director de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1. b) LTPA.

3. Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad"*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Sobre el cumplimiento del plazo en la presentación de la reclamación.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo en el artículo 24.2 LTAIBG la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Sobre el plazo máximo de resolución, el artículo 32 LTPA establece que las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible. En el ámbito de la entidad reclamada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, salvo que la entidad hubiera establecido uno menor.

Sobre el silencio administrativo, establece el artículo 20.4 LTAIBG que transcurrido del plazo máximo de resolución sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. A su vez, los artículos 20.1 LTAIBG y artículo 32 LTPA establecen que el plazo máximo de resolución podrá ampliarse por el mismo plazo, respectivamente, en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

2. En el presente supuesto la solicitud fue presentada el 8 de febrero de 2021, y la reclamación fue presentada el 16 de septiembre de 2022. Así, considerando producido el silencio administrativo transcurrido el plazo máximo para resolver desde la solicitud, la reclamación ha sido presentada en plazo, conforme a lo previsto en el artículo 24.2 LTAIBG y el artículo 124 LPAC.

Tercero. Consideraciones generales sobre el derecho de acceso a la información pública

1. Constituye "información pública" a los efectos de la legislación reguladora de la transparencia, *"los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

2. Las causas de inadmisión se encuentran enumeradas en el artículo 18 («Causas de inadmisión») LTAIBG, y su aplicación debe ser objeto de una interpretación restrictiva y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado (Resolución CTPDA 451/2018, FJ 5º).

Sobre ello nos dice el Tribunal Supremo en la Sentencia n.º 1547/2017, de 16 de octubre (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera):

> *"La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. [...] Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que sólo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...*" (Fundamento de Derecho Sexto).

3. Los límites al derecho de acceso están contenidos en el artículo 14 LTAIBG, y al igual que las causas de inadmisión, deben ser interpretados restrictivamente y el supuesto de hecho de su concurrencia debe ser acreditado por el órgano reclamado en cada caso concreto.

Cuarto. Consideraciones de este Consejo sobre el objeto de la reclamación:

1. El objeto de la petición de información es acceder al expediente completo de provisión como funcionario de carrera, mediante el sistema de acceso de turno libre y a través del procedimiento de selección de concurso-oposición, de una plaza en la categoría de Superintendente de la Policía Local de la entidad reclamada.

Lo solicitado es *"información pública",* al tratarse de documentos, o contenido, que obran en poder de la entidad reclamada, y han sido elaborados o adquiridos por ella en el ejercicio de sus funciones, todo ello de conformidad con el artículo 2.a) LTPA.

Este Consejo ha tenido ocasión de subrayar la relevancia que, para nuestro sistema de transparencia, tiene la información incluida en este ámbito material, afirmando reiteradas veces que:

> *«En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas, pues, además de suponer un evidente gasto de fondos públicos, los procesos selectivos correspondientes han de estar basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dada la relevancia de este sector de la gestión pública, no ha de extrañar que la propia LTPA lo mencione repetidas veces entre los asuntos objeto de publicidad activa, ya que exige a las entidades incluidas en el ámbito subjetivo de la Ley que publiquen información relativa a "las relaciones de puestos de trabajo, catálogo de puestos o documentos equivalentes referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales" [art. 10.1 g)], así como a "los procesos de selección del personal" [art. 10.1 k)].*
>
> *«Así pues, en cuanto exigencia de publicidad activa, las administraciones públicas están ya obligadas a publicar por su propia iniciativa, sin que medie solicitud alguna, los procesos de selección del personal a su servicio. Pero, como es obvio,el hecho de que exista este deber ex lege de publicar de oficio dicha información no empece, en modo alguno, a que pueda ser reclamada por cualquier ciudadano a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como ha sucedido en este caso. E incluso, como no es menos evidente, nada impide que, por esta vía, se solicite información suplementaria que vaya más allá de la que deba proporcionarse en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa» (Resoluciones 32/2016, de 1 de junio y 126/2018, de 19 de abril)".*

Se trata por tanto de una tipología de información de especial relevancia para el objeto de la transparencia. En este sentido, este Consejo ha estimado el acceso a la información generada en procedimientos de provisión de puestos de trabajo por libre designación (Resolución 35/2017), o al expediente de contratación de un empleado (Resolución 23/2020), entre otras. Concretamente, en este último caso, indicábamos sobre la posible afección al derecho de protección de datos del candidato seleccionado:

> *"En este contexto normativo y a la vista de las circunstancias concurrentes en el caso, este Consejo reconocería el derecho de la persona reclamante a conocer el primer expediente de contratación objeto de su pretensión, considerando que la limitación del acceso a dicha información, basada en el hecho de que existen datos de carácter personal, cede en favor del interés público en el conocimiento del proceso de contratación del personal llevado a cabo por el órgano reclamado.*
>
> *Únicamente hemos de hacer alguna matización respecto de algunos concretos aspectos de la solicitud de información. De una parte, por lo que hace al punto 5 de la misma, relativo al "listado de candidatos", deben quedar disociados los datos de carácter personal de aquellos aspirantes que no hayan sido finalmente seleccionados, pues este Consejo considera que ofrecer esa información de los candidatos que no obtuvieron el puesto supone un sacrificio innecesario para su privacidad.*

En estos casos, el Consejo tuvo en cuenta el principio de publicidad que rige en todo proceso selectivo, reconocido en la normativa básica de los empleados públicos (Estatuto Básico de los Empleados Públicos), principio manifestado en la normativa que rige el procedimiento específico en cuestión, como el Estatuto Básico de los Empleados Públicos, en la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Andalucía, el Decreto 201/2003, de 8 de julio, de ingreso, promoción interna, movilidad y formación de los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local; y en las propias Bases reguladoras del procedimiento selectivo de ingreso.

De hecho, las propias Bases establecen obligaciones de publicidad para las distintas fases del procedimiento (Base 5.1., 7.4, 9), que concluye con el nombramiento como funcionario de carrera (Base 12.2.), lo que requiere su publicación en el diario oficial que corresponda según el artículo 62 del EBEP.

Se trata por tanto de información que debió ser publicada en su momento en cumplimiento de la normativa que regía el procedimiento, y que por otra parte contribuye sin duda al conocimiento del funcionamiento de los poderes públicos, especialmente si tenemos en cuenta que se trata del acceso a la categoría de mayor graduación en el Cuerpo de la Policía Local, y que habilita, entre otros aspectos, a poder optar a la Jefatura del Cuerpo.

2. Pues bien, no consta a este Consejo que se haya resuelto de manera expresa la solicitud de información tras la concesión de dicho trámite del artículo 19.3 LTAIBG ni tampoco si han presentado alegaciones las terceras personas cuyos derechos e intereses pudieran resultar afectados, a pesar de haber sido solicitada aclaración sobre tales extremos a la entidad reclamada.

Por tanto, la entidad reclamada, en el caso de que no lo hubiera hecho, habrá de finalizar el procedimiento de resolución de la solicitud de información mediante la oportuna resolución que tendrá en cuenta, en su caso, las alegaciones formuladas por los terceros interesados.

La resolución que ponga fin a dicho procedimiento, o la ausencia de respuesta en el plazo máximo establecido, podrá ser reclamada potestativamente ante este Consejo, circunstancia que deberá ponerse de manifiesto en su notificación en aplicación de lo previsto en el 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, la respuesta que finalmente se ofrezca a la persona solicitante deberá igualmente tener en cuenta el resto de previsiones de la normativa de transparencia, entre las que se incluye la posible aplicación de alguno de los límites contenido en el artículo 14 LTAIBG, así como las limitaciones establecidas en el artículo 15 LTAIBG, que en cualquier caso podrían salvarse previa anonimización de los datos personales que pudiera contener.

En este sentido, dado los términos de la solicitud y el hecho de que la identidad de los aspirantes admitidos ya es conocida por la persona reclamante, este Consejo considera que, en caso de concederse el acceso a la información, debería hacerse previa disociación de los datos personales de los aspirantes que finalmente no adquirieron la condición de personal funcionario, ya que a la vista de la solicitud de información, la persona reclamante desea conocer el procedimiento de selección seguido para el

nombramiento de una persona concreta, de la que conoce la identidad, y no del resto de candidatos. Así, la información que contenga datos personales de estos aspirantes (acreditación de méritos, resultados de pruebas, etc.) debería disociarse previamente para evitar la vinculación entre su identidad y la información que les concierna. Y es que el acceso a dicha información supondría un sacrificio para la privacidad del resto de aspirantes que se considera innecesario para satisfacer el objeto de la solicitud de información, tal y como indicamos en las citadas Resoluciones 35/2017 y 23/2020.

Quinto. Cuestiones generales sobre la formalización del acceso.

La entidad reclamada habrá de ofrecer a la persona reclamante la información objeto de su solicitud, previa disociación de los datos personales que pudiera contener (art. 15.4 LTAIBG). La entidad reclamada deberá tener en cuenta que la disociación de datos personales implica no solo la supresión de la identificación concreta de las personas físicas o aquellos otros datos que pudieran permitir la misma (DNI, dirección, número de teléfono…), sino también de otra información que permitiera igualmente la identificación de alguna persona física. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento General de Protección de Datos define dato personal como:

> "*toda información sobre una persona física identificada o identificable («el interesado»); se considerará persona física identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona".*

Igualmente, el Considerando 26 afirma, respecto a la disociación:

> "*Los principios de la protección de datos deben aplicarse a toda la información relativa a una persona física identificada o identificable. Los datos personales seudonimizados, que cabría atribuir a una persona física mediante la utilización de información adicional, deben considerarse información sobre una persona física identificable. Para determinar si una persona física es identificable, deben tenerse en cuenta todos los medios, como la singularización, que razonablemente pueda utilizar el responsable del tratamiento o cualquier otra persona para identificar directa o indirectamente a la persona física. Para determinar si existe una probabilidad razonable de que se utilicen medios para identificar a una persona física, deben tenerse en cuenta todos los factores objetivos, como los costes y el tiempo necesarios para la identificación, teniendo en cuenta tanto la tecnología disponible en el momento del tratamiento como los avances tecnológicos. Por lo tanto, los principios de protección de datos no deben aplicarse a la información anónima, es decir información que no guarda relación con una persona física identificada o identificable, ni a los datos convertidos en anónimos de forma que el interesado no sea identificable, o deje de serlo. En consecuencia, el presente Reglamento no afecta al tratamiento de dicha información anónima, inclusive con fines estadísticos o de investigación."*

En el caso de que en algunos de los documentos solicitados ni siquiera la supresión u ocultación de información llegara a impedir la identificación de la persona, la entidad reclamada no pondrá a disposición de la persona reclamante aquellos documentos afectados por dicha circunstancia.

Es preciso reseñar que la firma manual también se considera un dato personal y está sujeta a lo expresado anteriormente. Por otra parte, el código seguro de verificación (CSV) de los documentos firmados electrónicamente deberá ser ocultado en caso de que se haya suprimido algún dato del documento en cuestión cuya copia se facilite como respuesta a la solicitud de acceso a la información, o bien cuando el acceso a la correspondiente verificación pueda permitir la consulta de algún dato personal, no revelado en el documento, de la persona firmante, como puede ser, por ejemplo, el DNI.

Y en la hipótesis de que no exista alguna de la información solicitada, la entidad reclamada deberá transmitir expresamente esta circunstancia a la persona reclamante.

La información obtenida podrá usarse sin necesidad de autorización previa, con las únicas limitaciones de las que se deriven de la LTPA y otras leyes, según lo previsto en el artículo 7 d) LTPA.

En el caso de que la información a la que se concede el acceso contuviera datos personales, el artículo 15.5 LTAIBG establece que la normativa de protección de datos será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la Reclamación.

La entidad reclamada deberá realizar las actuaciones contenidas en los Fundamento Jurídicos Cuarto y Quinto, todo ello en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución

Segundo. Instar a la entidad reclamada a que remita a este Consejo en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al que se le notifique esta Resolución, las actuaciones realizadas, incluyendo la acreditación del resultado de las notificaciones practicadas.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente.